

UNE INTRODUCTION À LA POLITIQUE ÉCONOMIQUE

1.1.1 *L'économiste et le prince : trois approches*

L'économiste peut adopter plusieurs attitudes à l'égard de la décision : ignorer la politique, pour s'attacher à l'étude des effets des choix publics (*économie positive**) ; chercher à l'influencer, en formulant des recommandations (*économie normative**) ; ou, enfin, la prendre comme objet d'étude, en s'efforçant de représenter les déterminants des politiques économiques (*économie politique**). Ces trois approches coexistent aujourd'hui.

A. L'économie positive

La première approche est celle de l'*économie positive*. Adoptant le point de vue de Sirius, l'économiste s'attache à déterminer les canaux par lesquels les décisions publiques affectent les comportements privés. Il analyse, par exemple, les effets d'un accroissement de la dépense publique, d'une réforme de la fiscalité ou d'une réglementation du marché du travail. Au même titre que les caractéristiques du comportement des agents, la technologie de production ou les ressources naturelles, la politique économique est alors envisagée comme une donnée *exogène*^{*3} dont l'économiste s'attache à étudier l'impact.

L'économie positive aborde donc la politique économique avec les mêmes concepts et les mêmes méthodes que lorsqu'elle étudie tel ou tel phénomène économique : il n'y a guère de différence entre détailler les effets d'une hausse du taux d'intérêt directeur de la banque centrale et analyser ceux d'une baisse du taux d'épargne des agents privés ; de même, les effets d'une augmentation du salaire minimum peuvent être analysés dans le même cadre et avec les mêmes outils que ceux d'un renforcement des syndicats ouvriers.

Cette description sommaire n'implique en rien que l'économie positive soit sans difficultés. Mais celles-ci ne tiennent pas à la spécificité de la politique économique.

3 C'est-à-dire fixée en dehors du modèle d'explication de l'économie, par opposition aux variables endogènes* déterminées dans ce modèle.

B. L'économie normative

La seconde approche se fonde sur l'*économie normative*. L'économiste adopte alors la posture d'un conseiller du Prince et examine quel ensemble de décisions publiques peut servir au mieux des finalités explicites, telles que la résorption du chômage, l'amélioration du niveau de vie ou la sauvegarde de l'environnement. Le décideur public est ici envisagé comme un planificateur social bienveillant, auprès duquel l'économiste joue le rôle de l'ingénieur. Les économistes, qui ne sont pas avares de conseils, n'ont généralement pas besoin qu'un Prince ait requis leur avis. Même lorsqu'ils adressent leurs recommandations à la cantonade, ils se placent dans cette approche.

L'économie normative se fonde évidemment sur les acquis de l'économie positive : elle nécessite de connaître les effets de l'ensemble des décisions possibles. Mais elle requiert d'autres outils.

Pour étayer une recommandation, il faut en premier lieu disposer d'une métrique qui permette de comparer différentes situations. Même lorsque l'objectif est fixé par le Prince, l'économiste se doit d'explicitier les conséquences de tel ou tel choix. Prenons le cas d'un gouvernement qui veut réduire le chômage et supposons que deux politiques conduisent à ce résultat, mais au prix, pour l'une, d'une moindre progression du revenu moyen des salariés et, pour l'autre, d'une augmentation des inégalités. Pour choisir entre ces deux solutions, il faut pouvoir mettre les coûts sociaux de l'un et l'autre inconvénient en regard du bénéfice social d'une réduction du chômage. En d'autres termes, il faut définir un ordre de préférence entre des situations repérées par un taux de chômage, un niveau du revenu salarial moyen et un degré d'inégalité. Or, la construction d'un tel ordre de préférences pose des problèmes considérables, tant conceptuels que pratiques.

En second lieu, l'économie normative oblige très souvent à renoncer à des solutions de *premier rang** (*first best*) pour préconiser des solutions de *second rang** (*second best*)⁴. Prenons l'exemple de l'apparition de graveurs de disques compacts qui permettent à chacun de recopier sa musique préférée. Cette innovation technologique procure un gain collectif, mais elle bénéficie aux consommateurs et nuit aux artistes, dont les ventes de disques baissent (plus exactement, elle bénéficie à certains consommateurs et nuit à certains artistes)⁵. Les bénéfices de cette innovation sont donc inégalement répartis. Un *Big Brother* qui observerait précisément le comportement des amateurs de musique pourrait, par exemple, apprendre que les consommateurs qui copient et échangent le plus de musique se recrutent parmi les urbains, amateurs de rock et âgés de 15 à 35 ans. Il pourrait alors compenser la perte subie par

4 Dans la théorie du bien-être, la solution de « premier rang » est celle qui conduit à un *optimum de Pareto**, c'est-à-dire une situation dans laquelle il n'est plus possible d'accroître le bien-être d'un individu sans que celui d'un autre individu ou groupe d'individus soit réduit. Lorsque des contraintes empêchent d'atteindre la solution de premier rang, on appelle solution de « second rang » la meilleure des solutions possibles compte tenu de ces contraintes.

5 On néglige ici les entreprises pour ne s'intéresser qu'aux artistes et aux consommateurs.

les musiciens de rock en prélevant sur cette population, sans affecter ni les ruraux, ni les amateurs de musique classique, ni les plus de 35 ans. En fin de compte, la collectivité resterait gagnante.

Cependant cette solution est hors d'atteinte, tant parce qu'elle supposerait une information exhaustive qui n'est pas disponible que parce qu'elle serait juridiquement contestable. En pratique, il est envisageable de taxer la vente de graveurs de CD, mais avec pour conséquence de freiner la pénétration des micro-ordinateurs parmi les ménages. La solution finalement appliquée dans un certain nombre de pays (dont la Belgique et la France) est de taxer la vente de CD vierges et de reverser le produit de ce prélèvement à la société des auteurs. Mais cette solution entraîne aussi divers inconvénients : les consommateurs qui achètent des CD vierges pour y stocker leurs photos de vacances ou ceux qui dupliquent leurs CD musicaux pour les écouter dans leur voiture sont taxés sans motif ; la société des auteurs redistribue le produit de la taxe à l'ensemble des auteurs, y compris à ceux dont la musique n'est pas copiée. S'introduisent donc un ensemble de distorsions qui résultent du fait que l'État ne dispose pas d'une information complète sur les comportements des consommateurs. Or, ces distorsions induisent une perte de bien-être. L'État crée une distorsion pour en corriger une autre. Il n'est pas certain que le bilan en bien-être de son action soit positif.

Plus largement, les économistes qui côtoient la décision publique, ou y participent, doivent généralement se situer dans un espace de choix fortement contraint. La question qui leur est posée n'est pas « comment réduire le chômage ? », mais « quelle est, compte tenu des positions des différents acteurs – autres départements ministériels, majorité parlementaire, opposition, syndicats, patronat, etc. –, la mesure qui présente le meilleur rapport coût budgétaire/efficacité, tout en étant cohérente avec les options du gouvernement et les annonces déjà faites ? ». Cette seconde question a évidemment un rapport assez lointain avec la première. C'est pourtant bien souvent dans ce type d'univers que se prennent les décisions économiques essentielles. L'économiste est souvent tenté de ne pas y pénétrer mais, comme l'a dit Herbert Stein, qui fut chef des conseillers économiques de Richard Nixon et Gerald Ford, « les économistes ne savent pas grand-chose [sur l'économie] ; mais les autres personnes, y compris les responsables politiques qui font la politique économique, en savent encore moins » (Stein, 1986, p. xi, traduction des auteurs).

Or, les recommandations de second rang soulèvent des difficultés importantes. Typiquement, une décision qui pourrait rapprocher de l'optimum de second rang peut éloigner de l'optimum de premier rang. Un exemple classique est celui de la politique commerciale. L'optimum de premier rang serait la disparition de toute barrière aux échanges, assortie de transferts compensatoires pour dédommager les secteurs qui ne bénéficient pas d'un avantage comparatif. Une libéralisation à l'égard de certains partenaires commerciaux seulement peut paraître un optimum de second rang, mais elle peut détourner les flux de commerce vers ces pays et conduire, au total, à une perte d'efficacité.

Par ailleurs, l'économie publique moderne a mis en évidence l'ampleur des problèmes que pose l'*asymétrie d'information** entre le décideur public, ceux qui sont supposés mettre en œuvre la décision et ceux auxquels elle s'applique. À la manière de la vision soviétique de la planification, l'approche traditionnelle de la politique économique postulait l'information parfaite du décideur et l'exécution parfaite de ses ordres. Or, le décideur a une connaissance incomplète de la réalité. Le régulateur chargé d'un secteur particulier, par exemple celui des télécommunications, recueille les données nécessaires à la conception et à la mise en œuvre de la régulation (sur les prix de revient, le coût des investissements ou l'élasticité de la demande) auprès des opérateurs qu'il est chargé de réguler. Pour ces derniers, cependant, cette information a une valeur stratégique. Ils ont toutes les raisons de ne pas pratiquer une transparence complète ou de fournir une information biaisée. Le régulateur doit donc compléter ces informations, avec difficulté, par des indications indirectes issues de l'observation des marchés : prix de gros et de détail, degré de concentration, etc.

De la même manière, les administrations chargées de l'exécution ne transmettent parfaitement ni l'information venant d'en bas, ni les instructions venant d'en haut. Les agents des directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi ont une connaissance fine de la situation locale de l'emploi, mais le ministre ne dispose pas, pour autant, d'une image fidèle de l'emploi dans son ensemble. Réciproquement, la politique du ministre n'est pas toujours connue et comprise par tous les agents de son ministère, et sa mise en œuvre s'en ressent. De même, le ministre du Budget a beau prévoir le niveau des dépenses, des recettes et du déficit de l'État pour l'année à venir, l'exécution du budget dépendra non seulement des impondérables macroéconomiques, mais aussi de la consommation des crédits par chacun des services de l'administration et de l'efficacité du recouvrement de l'impôt.

L'importance des asymétries d'informations dans le fonctionnement des marchés a été d'abord mise en évidence dans les travaux de recherche de George Akerlof, Michael Spence et Joseph Stiglitz (tous trois lauréats du prix Nobel d'économie en 2001). Mais c'est Jean-Jacques Laffont⁶ qui en a montré les conséquences pour l'économie publique. À la suite, notamment, de ses travaux, l'économie publique moderne a pris en compte les imperfections de l'information et le comportement stratégique des agents à son égard. Dans l'approche de la régulation ou de la gestion des institutions publiques, elle s'est ainsi attachée à définir des contrats qui incitent les agents à révéler l'information dont ils disposent plutôt que de la garder par-devers eux (cf. chapitre 2).

L'attribution des licences d'exploitation de la téléphonie mobile de troisième génération (« UMTS »), au début des années 2000, a fourni une illustration de ce phénomène. Au lieu de les attribuer gratuitement, comme en Asie, la plupart

6 Jean-Jacques Laffont, décédé prématurément en 2004, fut l'un des fondateurs de la théorie des incitations et de l'économie de l'information, qu'il a notamment appliquée à la régulation de la concurrence et des entreprises publiques. Il a fondé en 1990, et dirigé, l'Institut d'économie industrielle (IDEI) de l'Université de Toulouse, qui fait aujourd'hui partie de l'École d'économie de Toulouse (TSE).

des gouvernements européens ont choisi de les vendre. Il était cependant particulièrement difficile de fixer le prix de ces licences, puisqu'il s'agissait d'un marché à venir dont ni les coûts d'installation, ni les coûts d'exploitation, ni même la demande finale n'étaient connus à la date d'attribution. Qui plus est, les opérateurs candidats avaient un intérêt évident à majorer les coûts et à minorer les résultats. Un bon mécanisme de révélation de l'information (voir Klemperer, 2004) était une attribution par enchères, dans laquelle les candidats fixaient leurs offres en fonction de leur propre estimation des coûts. C'est le choix que firent le Royaume-Uni et l'Allemagne en 2000. Cette solution a permis de révéler le prix que les entreprises étaient prêtes à payer compte tenu des prévisions qu'elles formaient, à l'époque, sur le développement des services liés à l'UMTS – prévisions qui se sont, par la suite, révélées exagérément optimistes.

Pour ces trois raisons – la nécessité de définir des objectifs de politique publique et de réaliser les arbitrages avec des objectifs alternatifs, l'incertitude sur la décision correcte dans un monde où ne sont possibles que des optimums de second rang, et les asymétries d'information –, l'économie normative fait face à des difficultés auxquelles échappe l'économie positive.

C. L' économie politique

La troisième approche se fonde sur ce qu'il est aujourd'hui convenu d'appeler l'*économie politique*. Comme l'économie positive, qu'elle prolonge, cette dernière prend le point de vue de Sirius, mais au lieu de considérer le comportement des décideurs politiques comme exogène, elle s'attache à en rendre compte de la même manière que pour les autres agents privés. L'État n'est donc plus un *deus ex machina*, qui domine l'économie privée et la régule au nom de l'intérêt général, mais une machine pilotée par le politique, c'est-à-dire par des acteurs, rationnels eux aussi, dont le comportement répond cependant à des objectifs spécifiques. Plus précisément, l'économie politique s'attache à représenter les contraintes et les processus de décision politiques dans les régimes démocratiques. Dans les modèles les plus simples, elle s'inspire souvent d'une vision réductrice, selon laquelle les politiques n'ont d'autre objectif que de se maintenir au pouvoir, et donc de maximiser leurs chances de réélection. Elle peut aussi adopter une approche plus fine, en prenant en compte le respect des promesses de campagne (qui deviennent une contrainte une fois l'élection passée) ou les préférences partisans. Elle s'efforce aussi de représenter le comportement des fonctionnaires (qui peuvent être mus par leur réputation, leurs objectifs de carrière et, dans des cas extrêmes, par la prise d'intérêt ou la corruption), ainsi que des « démembrements » de la puissance publique (banques centrales, autorités indépendantes, institutions internationales). Sur cette base, elle détermine comment la gouvernance et le mandat de ces individus ou de ces institutions influent sur les performances de l'économie (cf. chapitre 2).

Pour l'Américain James Buchanan, prix Nobel d'économie (1986) et fondateur de la « théorie des choix publics », une branche de l'économie politique (Buchanan et Tullock, 1962), les jugements normatifs doivent être réservés au cadre qui définit

la politique économique : la constitution et, plus largement, l'ensemble des règles, des procédures et des institutions dans le cadre desquelles les décisions de politique économique sont prises. Pour reprendre une distinction introduite dans une autre optique par Robert Lucas, le choix d'un régime de politique économique relève de considérations normatives, mais les décisions de politique économique sont déterminées par des processus politiques, dans le cadre de ce régime. « L'objet de la recherche en économie, dit Buchanan, c'est "l'économie", qui est par définition une *organisation sociale*, une interaction entre des unités de choix distinctes. [...] Il n'existe pas une personne seule, un décideur unique, qui maximise pour l'économie. [...] Ce qui résulte [du processus de décision] [...] n'est pas le résultat d'un problème de maximisation, malgré la présence de ressources rares et le conflit entre objectifs. [...] C'est ce qui en résulte, un point c'est tout. » (Buchanan, 1975, pp. 225-226, traduction des auteurs) Le rôle de l'économiste est alors d'étudier le fonctionnement de ces régimes et les incitations auxquelles ils soumettent les décideurs publics, non de conseiller le Prince ou ses marquis.

Au cours des dernières décennies du xx^e siècle, l'approche par l'économie politique a été renforcée par deux développements concomitants. À la suite des travaux de l'école des *anticipations rationnelles**⁷, développée notamment par Robert Lucas, la prise de conscience de ce que les agents privés ne se contentent pas de réagir à des stimuli à la manière d'automates, mais font preuve de jugement pour anticiper les décisions politiques, a conduit à mettre en cause la vision selon laquelle l'État surplombe l'économie privée et lui commande. Il n'est ainsi pas possible de comprendre les déterminants et le déroulement de la crise de la zone euro depuis 2010 sans prendre en compte les jeux stratégiques entre spéculateurs privés et autorités publiques : s'il y a eu crise, c'est parce que les agents privés connaissaient les préférences des décideurs publics ou du moins les supputaient, et qu'ils ont donc pu spéculer sur la probabilité qu'un pays fasse défaut sur sa dette ou quitte la zone euro (cf. chapitre 3). Cela a conduit à incorporer aux modèles une représentation du comportement des décideurs publics selon laquelle la réaction de ces derniers aux événements devient donc *endogène*, c'est-à-dire dépendante de celle des autres acteurs, au lieu d'être *exogène*, et participe donc d'un jeu avec ces derniers. Pour donner un autre exemple, les taux d'intérêt sont fixés par les banques centrales en fonction de la situation de l'économie, et donc notamment en fonction des revendications salariales des travailleurs et des décisions des autres banques centrales.

Par ailleurs, la mise en évidence d'échecs de l'intervention publique dans la gestion de l'inflation, de l'emploi ou encore du développement des pays pauvres a conduit à la recherche de modèles explicatifs des comportements politiques. Si certains de ces échecs sont dus à une mauvaise connaissance des mécanismes économiques ou simplement à la mauvaise fortune, d'autres s'expliquent par des erreurs manifestes et répétées,

7 Les anticipations sont dites rationnelles lorsque les acteurs économiques exploitent toute l'information disponible sur les variables pertinentes pour leur décision, ainsi que sur le fonctionnement de l'économie, pour former les meilleures prévisions possibles. Mathématiquement, l'anticipation rationnelle d'une variable est l'espérance mathématique de cette variable dans le modèle utilisé, conditionnelle à l'information disponible.

qu'il faut bien expliquer. Pourquoi certaines réglementations sont-elles maintenues, alors qu'elles ont manifestement des effets contraires à l'objectif affiché ? Pourquoi certains pays développés ont-ils pu revenir au plein emploi dans les années 2000, tandis que d'autres connaissaient encore un chômage de masse ? Pourquoi certains pays émergents ont-ils commis les mêmes erreurs (par exemple, un endettement massif en devises étrangères) dans les années 2000 que dans les années 1990 ? S'il s'agissait seulement d'identifier les bonnes réponses, il suffirait que les seconds prennent exemple sur les premiers. Mais les débats sociaux que soulève la question du chômage mettent en jeu des représentations différentes de l'économie et de la société, en même temps que des intérêts opposés (cf. chapitre 8). Il devient aussi important de comprendre ces débats, de repérer les forces en présence et ce qui les anime, d'identifier les contraintes qui pèsent sur les choix des décideurs publics et d'analyser leurs réponses en situation de confrontation des intérêts que de déterminer quelle est la solution de premier rang. Dans une optique positive (comprendre pourquoi la politique économique n'atteint pas ses objectifs) comme normative (évaluer les chances de succès de diverses stratégies de réforme), l'apport de l'économie politique devient indispensable.

La réflexion moderne sur la politique économique emprunte à ces trois approches. L'économie positive reste la base de l'analyse des décisions publiques, mais elle est de plus en plus souvent complétée par l'économie politique. L'économie normative demeure tout aussi importante mais, désormais consciente de ses propres limites, elle est devenue plus modeste : il ne suffit plus de mettre en évidence une défaillance des marchés pour justifier une intervention publique, il faut aussi s'assurer que cette dernière sera effectivement à même d'améliorer la situation. Quant à l'économie politique, elle fournit des éclairages utiles, notamment pour appréhender la dimension économique de la réforme des institutions nationales et internationales.

En définitive, pour reprendre une métaphore d'Avinash Dixit (1996), l'approche traditionnelle de la politique économique tendait à envisager le Prince comme un dictateur omnipotent, omniscient et bienveillant. Les travaux sur l'optimum de second rang nous ont fait comprendre qu'il n'était pas omnipotent. L'économie de l'information imparfaite nous a appris qu'il n'était pas omniscient. Enfin, l'économie politique nous dit qu'il n'est pas toujours bienveillant. Il n'y a pas là motif à désespérer du bien public ou de la politique économique : seulement des raisons de rejeter la naïveté.

1.1.2 Quel rôle pour la politique économique ?

Les manuels d'économie ont en général tendance à analyser en détail la structure de l'économie et les comportements, mais restent plutôt schématiques sur la politique économique. Ils supposent fréquemment qu'un agent unique, le gouvernement, dispose de la souveraineté pour décider d'accroître les dépenses, de réduire les impôts, d'élever le taux d'intérêt, de manipuler les taux de change ou encore d'introduire un salaire minimum.

La situation réelle est très loin de cette vision caricaturale. Quiconque a passé quelque temps dans l'équipe d'un ministre des Finances a pu constater combien ses responsabilités et ses tâches sont variées et le peu de temps qu'elles lui laissent pour prendre des décisions stratégiques.

Les principales tâches des décideurs de politique économique peuvent se classer en six catégories :

1. *Définir et appliquer les règles du jeu économique.* La législation économique définit le cadre dans lequel les agents privés prennent leurs décisions. Ceci inclut par exemple la protection du consommateur, la politique de la concurrence, la supervision des marchés financiers ou encore le contrôle des banques et des assurances. La législation économique prend une dimension internationale croissante (par le biais d'accords et de traités internationaux) – en particulier, mais pas seulement, dans l'Union européenne.
2. *Taxer et dépenser.* Les dépenses publiques représentent environ la moitié du PIB dans les pays d'Europe continentale et un tiers du PIB au Royaume-Uni, aux États-Unis et au Japon. Les décisions budgétaires affectent le revenu des ménages et des entreprises à travers les impôts et la sécurité sociale ; la productivité par le biais des dépenses d'infrastructures, de recherche et d'éducation ; la demande agrégée par l'intermédiaire de la consommation et de l'investissement publics ou de la pression fiscale.
3. *Émettre et gérer la monnaie.* Le choix d'un régime monétaire et de change est l'une des décisions les plus importantes qu'un gouvernement puisse être amené à prendre. La définition et la mise en œuvre de la politique monétaire relèvent de la banque centrale, qui est responsable de la fixation des taux d'intérêt, du maintien de la valeur de la monnaie et de la disponibilité de liquidités pour le secteur bancaire, même en cas de crise.
4. *Produire des biens et services.* Cela relève beaucoup moins de la responsabilité des gouvernements aujourd'hui que ce ne fut le cas dans les premières décennies suivant la Seconde Guerre mondiale, mais la plupart des gouvernements assument toujours la responsabilité de la fourniture des soins de santé, de l'éducation, et certains contrôlent encore des entreprises publiques dans des secteurs comme le transport ou l'énergie. De même, la crise de 2007-2008 a conduit les États à recapitaliser les banques et les banques centrales à fournir des liquidités à celles-ci.
5. *Résoudre les problèmes (ou prétendre le faire).* Les ministres sont souvent tenus responsable d'une vaste gamme de sujets, depuis les désordres des marchés financiers jusqu'aux négociations salariales, en passant par les fusions d'entreprises, les fermetures d'usines ou les délocalisations. De nombreux problèmes sont hors de leur portée, mais ils peuvent cependant toujours essayer d'influencer les décisions privées, ou au moins en donner l'illusion.

6. *Négociier des accords avec les autres pays.* Les gouvernements négocient sur la libéralisation commerciale ou la définition de règles mondiales. Ils participent à la gouvernance des institutions régionales et mondiales (comme l'Organisation des Nations Unies, le Fonds monétaire international, l'Organisation mondiale du commerce ou l'Union européenne). Ils participent également à des forums informels (G7, G8, G20 et sommets régionaux), où ils se concertent sur les défis globaux que sont la régulation financière, le développement, le réchauffement climatique, etc.

En fait, la politique économique a des acceptions différentes d'un pays à l'autre et d'une personne à l'autre. Aux États-Unis, l'essentiel des discussions de politique publique porte sur la fixation des taux d'intérêt par la Réserve fédérale, sur les réactions du Congrès aux propositions du président en matière de taxation et de budget, et sur un ensemble limité de sujets, comme la sécurité énergétique ou la réforme de l'éducation. Dans l'Union européenne, ce sont les *réformes structurelles** – c'est-à-dire les efforts engagés pour changer les institutions du marché du travail, les conditions de la concurrence sur les marchés des biens, la sécurité sociale et les retraites, ou la santé et l'éducation – qui sont au cœur des débats. Dans le courant des deux dernières décennies, la politique économique des pays d'Europe orientale, de la Chine et d'autres économies en transition a surtout consisté à introduire la dynamique de marché et à privatiser les entreprises d'État. Finalement, l'Argentine, le Brésil, la Turquie et d'autres pays sont passés par de longues périodes pendant lesquelles l'obsession unique des décideurs était le contrôle de l'inflation et la prévention, ou la gestion, de crises financières.

Dès lors, parler de « politique économique » en général peut paraître présomptueux. Pourtant, les expériences de politique économique mises en œuvre dans des contextes, domaines et environnements institutionnels avec des horizons temporels différents présentent de nombreux traits communs, et peuvent être appréhendées au sein d'un même cadre d'analyse.

A. Une représentation simple de la politique économique

Les *objectifs** de la politique économique sont nombreux et parfois contradictoires entre eux. Peuvent être cités un niveau de vie élevé, le plein emploi, la stabilité des prix, une répartition équitable du revenu, l'accès de tous aux services essentiels, etc. Ainsi, le *US Full Employment and Balanced Growth Act* de 1978 (dit « *loi Humphrey-Hawkins** ») confie de façon explicite au gouvernement américain et à la Réserve fédérale la poursuite du plein emploi, de la croissance de la production, de la stabilité des prix et de l'équilibre du budget et de la balance des paiements. De même, l'article 2 du traité modificatif de l'Union européenne signé à Lisbonne le 13 décembre 2007 fixe notamment à l'Union les objectifs suivants : « le développement durable de l'Europe fondé sur une croissance économique équilibrée et sur la stabilité des prix, une économie sociale de marché hautement compétitive,

qui tend au plein emploi et au progrès social, et un niveau élevé de protection et d'amélioration de la qualité de l'environnement. » La politique économique poursuit ainsi plus d'une finalité et se voit confier des objectifs ambitieux, sans que soient nécessairement prises en compte la difficulté, voire l'impossibilité de les atteindre tout simultanément.

La politique économique dispose également de nombreux *instruments**. Les plus traditionnels relèvent de la politique monétaire (la fixation des taux d'intérêt officiels) et de la politique budgétaire (le niveau de la dépense publique et des taux d'imposition). La politique économique est parfois réduite à la combinaison de ces deux séries d'instruments. Mais, au-delà de l'approche macroéconomique conventionnelle, la politique économique s'appuie également sur une gamme d'instruments microéconomiques : réglementations (clauses régissant le respect des contrats et la faillite, réglementations spécifiques à des secteurs), structure des prélèvements directs et indirects sur les ménages et les entreprises, subventions, transferts au titre de la sécurité sociale, choix de dépense et d'investissement publics, et même décisions au cas par cas, par exemple dans le cadre de la politique de la concurrence.

Enfin, les *institutions** touchent directement au fonctionnement des marchés et influencent l'efficacité des instruments de politique économique. L'historien de l'économie Douglass North (prix Nobel 1993) définit les institutions comme « les contraintes imaginées par l'Homme pour structurer l'interaction entre les Hommes. Elles comprennent des contraintes formelles (règles, lois, constitutions) et informelles (normes de comportement, conventions, codes de conduite que l'on s'impose), ainsi que les caractéristiques de leur mise en œuvre. Elles définissent ensemble la structure des incitations d'une société et, plus spécifiquement, d'une économie » (North, 1993, traduction des auteurs). Font notamment partie des institutions les caractéristiques durables de l'organisation des marchés des biens, du travail et des capitaux (par exemple les codes de faillite, les règles qui gouvernent les contrats de travail, la législation sur les fusions et acquisitions) ou du cadre des décisions de politique économique (les procédures budgétaires, le statut de la banque centrale, le régime de change, les règles de la politique de la concurrence). Cette définition inclut des institutions privées, comme les syndicats, qui sont des associations de droit privé qui influencent le fonctionnement des marchés du travail.

À l'intérieur d'un tel cadre, les institutions représentent une sorte de capital social. Elles ne sont pas éternelles et peuvent évoluer, être réformées, ou disparaître. Mais elles ont aussi une certaine forme de permanence et peuvent être considérées comme données dans l'analyse traditionnelle des choix de politique économique.

B. La politique économique comme une succession d'arbitrages

Considérons un gouvernement qui poursuit n différents objectifs économiques. Par exemple, il souhaite stabiliser le taux de chômage à environ 5 % de la population

active, le taux d'inflation à environ 2 % par an, et la balance des paiements courants autour de l'équilibre (dans ce cas particulier, $n = 3$). Ces préférences peuvent être résumées dans une *fonction de perte**, qui comptabilisera la différence entre chacune des variables observées et sa valeur cible.

Supposons maintenant que le gouvernement dispose de p instruments de politique économique, c'est-à-dire p variables dont il peut directement choisir la valeur (par exemple, le solde budgétaire et le taux d'intérêt à court terme, auquel cas $p = 2$). La politique économique consiste alors à choisir les p instruments afin de minimiser la valeur de la fonction de perte (sous contrainte du fonctionnement de l'économie).

Lorsque le nombre d'instruments est égal au nombre d'objectifs ($n = p$), ces derniers pourront tous être atteints (lorsque les instruments sont indépendants les uns des autres) (encadré 1.1). C'est la *règle de Tinbergen**, selon laquelle la poursuite de n objectifs indépendants de politique publique nécessite que le gouvernement dispose d'un nombre au moins équivalent d'instruments indépendants⁸. Dans notre exemple, cependant, il y a moins d'instruments que d'objectifs ($p < n$) : et les n objectifs ne peuvent être atteints simultanément, ce qui oblige à des arbitrages. Par exemple, le gouvernement sera peut être contraint à accepter de creuser le déficit des paiements courants s'il veut réduire le taux de chômage aux environs de 5 %, tout en maintenant l'inflation à 2 %.

En application directe de la règle de Tinbergen, une banque centrale indépendante poursuivant un objectif unique de stabilité des prix pourra atteindre cet objectif, puisqu'elle pourra pleinement utiliser un instrument (la politique monétaire) à cet effet. Cette arithmétique a particulièrement bien fonctionné dans les années 1990, lorsqu'un grand nombre de banques centrales dans le monde sont devenues indépendantes : les taux d'inflation ont baissé sensiblement (voir chapitre 4).

Cependant, les gouvernements poursuivent en général de nombreux objectifs avec un nombre limité d'instruments. Les arbitrages font, dès lors, partie de leur quotidien. Ces arbitrages reflètent leurs préférences (par exemple, l'inégalité salariale supplémentaire acceptable en contrepartie de la réduction d'un point de pourcentage du taux de chômage par la baisse des salaires les plus bas) et dépendent des institutions (par exemple, du mode de fixation des salaires par la négociation avec les syndicats ou à la discrétion des employeurs).

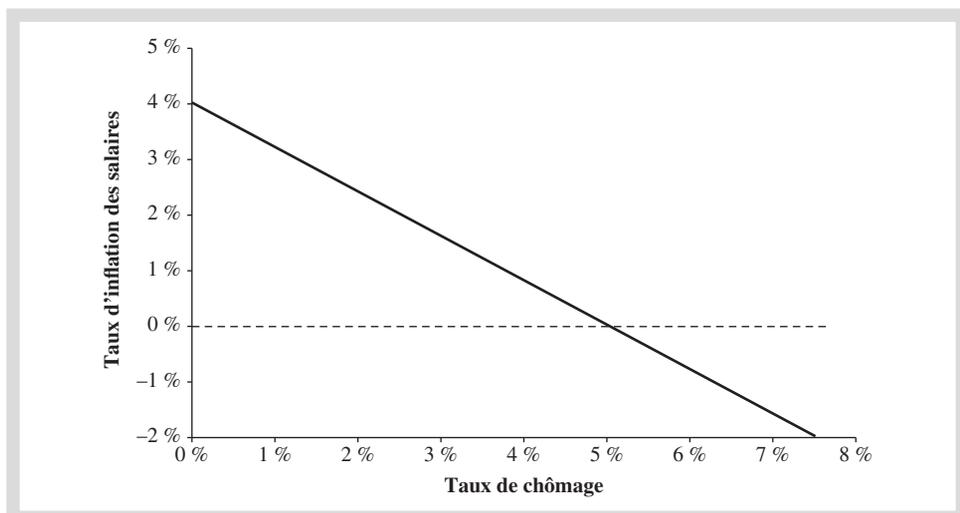
Dans un tel contexte, les divergences dans les recommandations de politique économique peuvent être de nature aussi bien positive que normative. Elles peuvent en effet résulter de visions différentes du fonctionnement de l'économie (la contrainte) ou de différences de préférences, telles qu'exprimées dans les fonctions de perte. La fonction de perte peut elle-même prendre la forme d'une institution. Par exemple,

8 D'après Jan Tinbergen, économiste néerlandais qui a reçu le (premier) prix Nobel d'économie en 1969 pour ses travaux sur la politique économique (Tinbergen, 1952).

la loi américaine oblige la Réserve fédérale à rechercher à la fois la stabilité des prix et le plein emploi, alors que le traité établissant la Communauté européenne confie à la Banque centrale européenne un objectif primordial de stabilité des prix (voir chapitre 4).

Cette représentation de la politique économique, qui en faisait en quelque sorte une technique d'ingénieur, a été très en vogue dans les années 1960. L'idée d'un arbitrage entre chômage et inflation date, par exemple, de cette époque. L'économiste néo-zélandais A.W. Phillips (1958) avait, en effet, mis en évidence une relation négative entre le taux de chômage et le taux de croissance des salaires nominaux au Royaume-Uni entre 1861 et 1957. Plus précisément, il avait trouvé que, pour un taux de chômage de 5 %, les salaires nominaux restaient stables ; pour un taux de chômage légèrement inférieur à 2,5 %, les salaires s'accroissaient d'environ 2 % par an (graphique 1.1). Cette courbe décroissante, appelée *courbe de Phillips**, suggérait qu'une réduction du chômage d'un point de pourcentage devait être « payée » par une hausse du taux d'inflation (ici par 0,8 point de pourcentage).

La tâche de l'économiste était de mettre à jour cet arbitrage, celle du politique de choisir une combinaison inflation-chômage en fonction des préférences collectives. La montée simultanée de l'inflation et du chômage au cours des années 1970 est venue remettre en cause cette représentation trop simple. Cependant, la nécessité d'arbitrer entre plusieurs objectifs demeure, dès lors que le nombre d'instruments est inférieur au nombre d'objectifs.

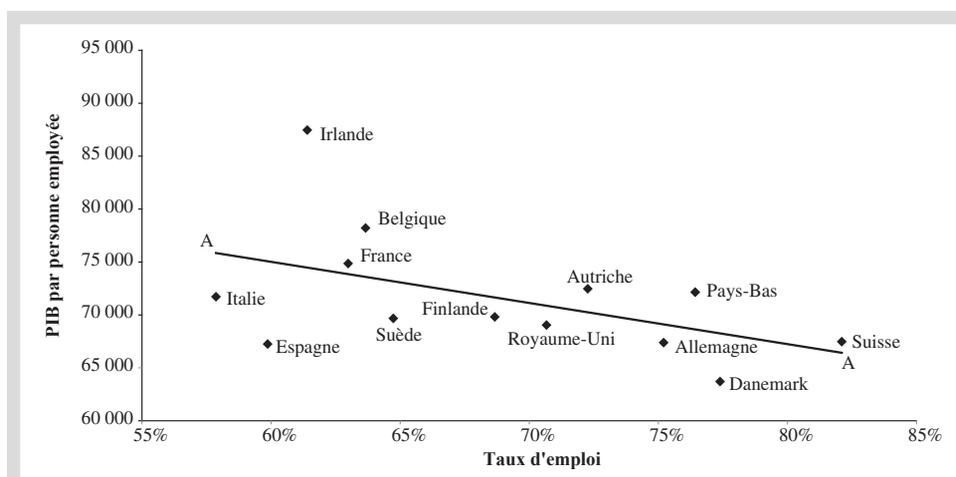


Graphique 1.1
Une courbe de Phillips simplifiée

Source : d'après Phillips (1958).

C. Changer les institutions : les réformes structurelles

Dans les années 1980 et 1990, les difficultés persistantes des économies européennes en matière de croissance ou d'emploi ont souligné les limites des arbitrages de politique économique usuels. Un bon exemple en est l'arbitrage entre emploi et productivité. En Europe, certains pays atteignent un niveau de productivité horaire du travail élevé, comparable ou supérieur à celui des États-Unis, mais ils excluent de l'emploi une part importante de la population : peu de gens travaillent, mais ceux qui travaillent ont une productivité élevée. D'autres pays atteignent de bien meilleures performances en matière d'emploi, mais au prix d'une productivité par tête plus faible. Collectivement, les pays européens semblent confrontés à un arbitrage décrit par la droite AA de pente négative du graphique 1.2.



Graphique 1.2
L'arbitrage emploi-productivité (2005)

Source : calculs des auteurs à partir de données de l'OCDE, janvier 2012.

Un gouvernement peut conduire des politiques visant à modifier la position du pays sur la droite AA : ainsi, dans les années 1990, la France a cherché, par des allègements de cotisations sociales sur les bas salaires et par la réduction de la durée du travail, à enrichir le contenu en emplois de la croissance, c'est-à-dire à créer davantage d'emplois à taux de croissance donné de l'économie. La conséquence directe de ce choix a été un ralentissement des gains de productivité du travail : l'économie s'est déplacée vers la droite sur AA.

Cet arbitrage n'est cependant pas satisfaisant : il est raisonnable que la politique économique se fixe pour objectif d'atteindre *à la fois* un niveau d'emploi et un niveau de productivité (et donc un niveau de vie) élevés. La bonne réponse consisterait donc à modifier l'arbitrage emploi-productivité, c'est-à-dire à déplacer la droite

AA vers le haut. Cela requiert des mesures d'une autre nature et, en particulier, un effort important d'éducation et d'innovation, qui permette d'élever le niveau global de productivité de l'économie (cf. chapitre 6 sur la croissance et chapitre 8 sur l'emploi et le chômage).

De manière plus générale, les politiques de *réforme structurelle* peuvent s'analyser comme visant à modifier les arbitrages de politique économique en changeant les institutions qui leur sont sous-jacentes. Dans le cas simple où les objectifs sont au nombre de deux, avec un seul instrument pour les atteindre, la relation de l'encadré 1.1 entre instruments et objectifs peut s'écrire, pour un état I des institutions :

$$Y_1 = h_1^I(X); Y_2 = h_2^I(X)$$

ENCADRÉ 1.1 *L'arbitrage entre objectifs*

Supposons qu'un gouvernement ait n variables cibles Y_1, Y_2, \dots, Y_n représentées par le vecteur $Y = (Y_1, Y_2, \dots, Y_n)$, et n objectifs correspondants. Pour représenter ses préférences, on utilise généralement une fonction de perte L , qui mesure la perte de bien-être associée à un écart entre objectifs \bar{Y}_i et réalisation Y_i :

$$L(Y_1 - \bar{Y}_1; Y_2 - \bar{Y}_2; \dots; Y_n - \bar{Y}_n) \quad (1.1.1)$$

L est une fonction convexe, continûment dérivable avec $L(0, 0, \dots, 0) = 0$. Le gouvernement dispose de p instruments de politique économique pouvant être rassemblés dans un vecteur $X = (X_1, X_2, \dots, X_p)$ de dimension p . Si I représente la qualité des institutions, on peut alors supposer qu'il existe une fonction H_I qui, dans le contexte institutionnel donné, relie l'état de l'économie Y au vecteur X d'instruments de politique économique :

$$Y = H_I(X) \quad (1.1.2)$$

La décision de politique économique peut alors s'exprimer comme un problème de minimisation sous contrainte : le meilleur choix est de retenir pour les instruments les valeurs (X_1, X_2, \dots, X_p) qui minimisent L sous la contrainte (1.1.2).

Si $n = p$, alors il est possible, sous certaines hypothèses, d'inverser (1.1.2) pour trouver le vecteur X tel que Y corresponde exactement à son niveau cible.

Si $n > p$, ce n'est plus le cas (lorsque les variables cibles sont indépendantes), et le gouvernement doit faire un arbitrage. En d'autres termes, les valeurs (X_1, X_2, \dots, X_p) sont telles qu'à la marge, il n'est plus possible de gagner sur un objectif sans dégrader davantage le bien-être en raison de la perte sur les autres. Analytiquement, cela correspond à une situation où :

$$dL = \sum_{i=1}^n \frac{\partial L}{\partial (Y_i - \bar{Y}_i)} dY_i = 0 \quad (1.1.3)$$

Soit pour une paire (i, j) quelconque d'objectifs entre lesquels un arbitrage est effectué :

$$\frac{dY_i}{dY_j} = - \frac{\partial L / \partial (Y_j - \tilde{Y}_j)}{\partial L / \partial (Y_i - \tilde{Y}_i)} \quad (1.1.4)$$

Le *taux marginal de substitution** entre les deux objectifs est donc égal au rapport inverse des dérivées partielles de la fonction de perte. Cette formule, formellement identique à celle qui s'obtient en maximisant l'utilité du consommateur, signifie qu'au minimum de la fonction de perte, il est possible d'échanger une amélioration sur un objectif contre une détérioration sur un autre, en proportion inverse des effets de ces variations sur la fonction de perte.

Il est possible d'éliminer l'instrument X entre ces deux relations pour en tirer l'arbitrage entre Y_1 et Y_2 , conditionnellement à l'état I des institutions : $g_I(Y_1; Y_2) = 0$.

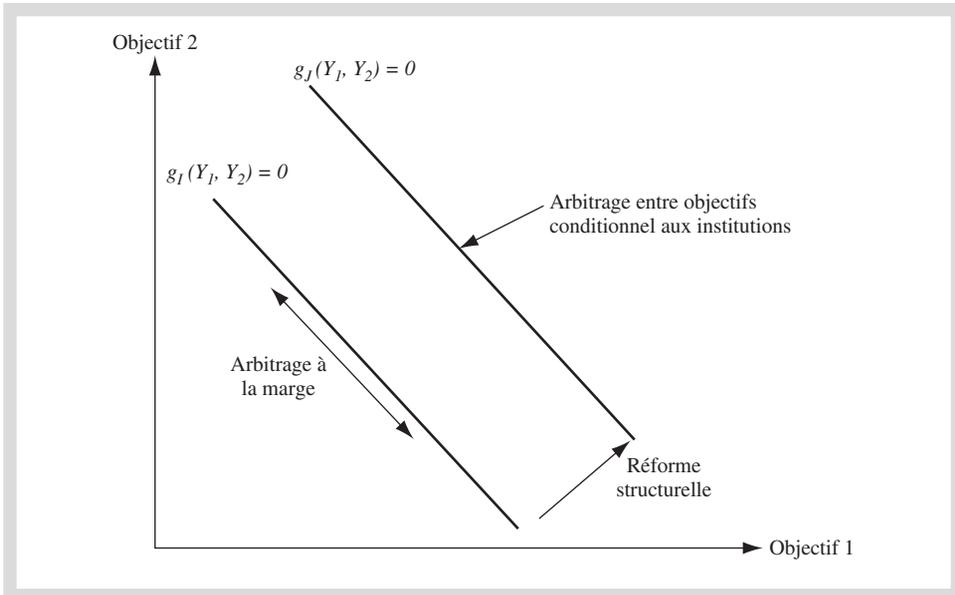
La réforme structurelle vise à substituer des institutions J aux institutions I en sorte d'améliorer les termes de l'arbitrage entre Y_1 et Y_2 (cf. graphique 1.3).

Il est courant, mais inexact, d'assimiler réformes structurelles et politiques d'offre. L'indépendance de la banque centrale ou la fixation d'un cadre de politique budgétaire (cf. chapitres 3 et 4) sont des réformes structurelles qui visent, par des changements institutionnels, à déplacer les arbitrages entre objectifs, mais qui n'influencent pas la capacité d'offre de l'économie. *A contrario*, la manipulation des taux d'imposition des sociétés est une politique d'offre qui n'a pas le caractère d'une réforme structurelle.

Il est vrai cependant que les réformes structurelles conduites à partir des années 1980 ont principalement eu le caractère de politiques d'offre. Le FMI (2004) souligne, dans plusieurs domaines, l'intensité des réformes conduites depuis le milieu des années 1970 dans une vingtaine de pays. Ce sont les marchés financiers qui ont été le plus profondément transformés, avec l'élimination des contrôles du crédit, l'allègement des réglementations sur la rémunération des dépôts et la libéralisation des mouvements de capitaux. Ces mesures ont eu des conséquences profondes au plan microéconomique (en bien comme en mal, avec l'extension des possibilités de financement des entreprises et des ménages, mais aussi une prise de risque excessive qui a conduit à la crise de 2007) et au plan macroéconomique (notamment, transformation des canaux de transmission de la politique monétaire, cf. chapitre 4). Les transformations ont également été importantes sur les marchés des produits avec, notamment, les politiques de déréglementation des transports, des télécommunications et de l'énergie ou, en Europe, l'instauration d'un *marché unique**⁹ des biens et des services, et, dans une moindre mesure, en matière de commerce international.

9 Au sein d'un marché unique, non seulement les droits de douane sont éliminés mais les biens et les facteurs de production (capitaux et travailleurs) circulent sans entraves, les réglementations applicables sont harmonisées et la prestation de services transfrontière est possible.

En revanche, selon le FMI, les marchés du travail et les fiscalités ont en moyenne connu assez peu de transformations.



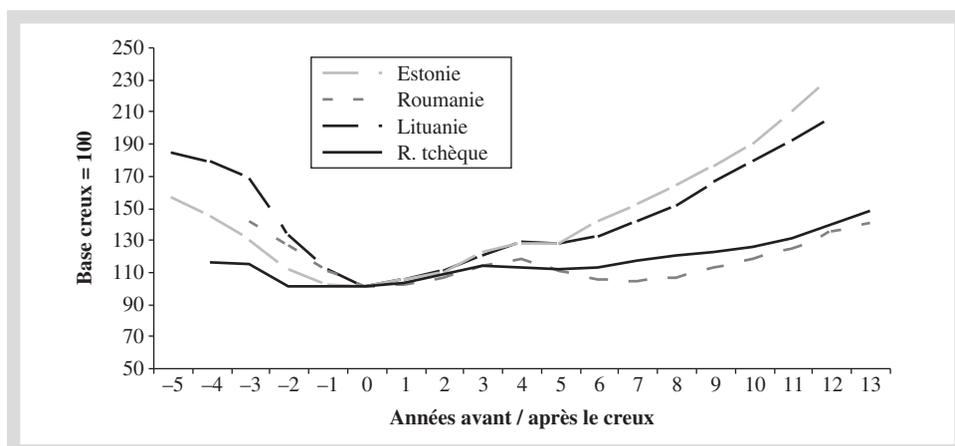
Graphique 1.3
Arbitrage à la marge et réforme structurelle

Dans les pays en développement et dans les pays émergents, le concept a été celui de l'*ajustement structurel** – un ensemble de réformes recommandées par le Fonds monétaire international et la Banque mondiale et imposées aux pays requérant une assistance financière, souvent désignées sous le terme de « consensus de Washington », du nom de la ville où sont établies ces deux institutions (cf. chapitre 6). Bien que plus large, l'ajustement structurel recouvre plusieurs aspects de ce que nous appelons réforme structurelle.

L'évaluation des politiques structurelles nécessite de s'appuyer sur une fonction objectif (ou sur une fonction de perte) intertemporelle. En effet, les réformes structurelles ont souvent un effet négatif à court terme, mais positif à long terme (voir l'encadré 1.5, plus loin dans ce chapitre). Nous verrons par exemple, au chapitre 6, que les périodes de réorganisation de l'économie, de « destruction créatrice », peuvent avoir un effet favorable sur la croissance de long terme. L'exemple le plus radical de réforme structurelle à la fin du xx^e siècle a été le passage d'un certain nombre de pays de l'économie planifiée (où les activités économiques étaient régulées administrativement) à l'économie de marché (où ce sont les prix qui effectuent l'essentiel de la régulation). Le graphique 1.4 illustre le coût, en termes de PIB, de cette transformation : certains pays ont dû attendre plusieurs années avant que le PIB ne

revienne à son niveau d'avant la transition vers l'économie de marché. Beaucoup de réformes structurelles s'apparentent à un investissement dont les effets positifs ne se manifestent qu'avec le temps. Il en a été ainsi, par exemple, dans les années 1990, du régime d'ancrage du franc français sur le *mark* allemand dans la perspective du passage à l'euro, qui a, dans un premier temps, impliqué un ajustement macroéconomique, puisque les taux d'intérêt élevés rendus nécessaires pour éviter les sorties de capitaux et défendre cette parité fixe ont pesé sur l'activité et contribué à l'augmentation du chômage (ces mécanismes sont développés au chapitre 5).

Ces effets intertemporels mettent nécessairement en jeu des problèmes d'économie politique. Pour un gouvernement démocratique soumis à une contrainte de réélection, entreprendre des réformes qui vont mécontenter les électeurs et ne porter leurs fruits qu'après l'expiration de son mandat peut conduire directement à l'échec. Un important thème de recherche porte sur la façon de surmonter cette contrainte d'économie politique (par exemple en trouvant le moyen de financer les coûts initiaux des réformes, cf. Delpla et Wyplosz, 2007).



Graphique 1.4
Impact sur le PIB du passage à l'économie de marché

Source : Groningen Growth and Development Center (GGDC) et calculs des auteurs.

1.2 LA RAISON D'ÊTRE DE L'INTERVENTION PUBLIQUE

Après avoir présenté ce que la politique économique fait et comment elle fonctionne, nous abordons maintenant sa raison d'être : pourquoi est-elle nécessaire ? Quels sont les objectifs de l'intervention publique ? À ces questions, souvent formulées de manière naïve, la théorie économique permet d'apporter des réponses précises.